

试析行政法中控权论与管理论的关系

陈琳

厦门大学法学院 福建厦门 361005

【摘要】行政法是调整行使国家行政权力活动及其形成的行政关系的法律规范体系,其内容是对行政权力行使的规则和秩序的规律性反映。现代世界各国行政法基于其社会制度、法治环境、行政法传统和社会意识,主要形成了三大现代行政法理论模式,即以西方资本主义国家为代表的控权论,以苏联、东欧社会主义国家为代表的管理论,和以现代中国为代表的平衡论。本文对三种理论进行简单的概括,并试对前两者进行比较分析。

【关键词】控权论;管理论;平衡论;区别;联系

行政法的理论基础是指导行政法制建设和行政法学研究的基本思想,是构建行政法学的基石,因此,行政法法学界对该问题都进行了深入且热烈的研究和探讨。在学术观点中,较为有影响力的观点有“控权论”、“管理论”、“平衡论”等,它们通过不同的角度对行政法进行剖析。而“控权论”和“管理论”作为行政法法学界中最有影响力的两个论断,在对行政法的认识方法和理论构造上有一定的相同之处,却又不尽相同。究竟二者的关系如何,笔者从以下进行分析。

一、控权论

控权论是一种源于英美国家传统的政府法治理论,早在英国,著名的宪法学家戴雪提出了法治原则,其主要涵义是:不存在武断的权力,公民非依法定程序不受约束和限制以防止“极武断、极强权”的权力。¹学者H·韦德也提出“行政法定义的第一个含义就是关于控制政府权力的法,其最初目的就是要保证政府权力在法律的范围内行使,防止政府滥用权力,以保护公民”。²

控权论主张行政法以权利为本位,行政法起到的主要作用是控制行政权力,它的本质是一种控权法。当行政权力运行过程中,公民的权利可能会受到限制或者侵害,因此需要行政法来控制这种权利,使得社会的公共利益和公民的个人利益之间可以实现一种平衡。美国行政法学家施瓦茨明确指出:“行政法是控制国家行政活动的法律部门,它设置行政机构的权力,规范这些权力行使的原则,以及为那些受行政行为侵害者提供法律补救。”³

控权论以控制政府权力为核心。这个理论的前提在于政府要被授予权力。只有政府被国家授予权力,政府享有权力,行使权力,才能依法对政府的权力进行控制,使得政府权力和公民的个人权利之间实现一种平衡。

二、管理论

行政法管理论是指前苏联、东欧和中国行政法发展早期。这种思想在国家的立法、执法和司法中体现出来。这一时期,国家以巩固政权和实现快速的经济发展为目标。在整个计划经济时代,无论是原苏联东欧国家还是中国。它都是占主导地位的理论和学说。管理论的核心理念认为,行政法是保障行政机关顺利、高效地实施其管理职责的法律,它是以行政权力、公共利益为本位,以极权主义、国家主义或极端的集体主义等学说为基点,对行政法体系的系统认识。管理论模式下的行政法,根植于近代无产阶级集体主义的价值取向,注重行政效率、着眼于国家管理,提倡政府积极主动地提供公共服务和公共产品,促进社会主义经济文化发展。

三、控权论和管理论之间的联系与区别

(一)相同点

1、基本理论的切入点相同。控权论和管理论的切入点是相同的,二者都是以行政权为切入点,并且从行政法的作用出发去探究问题。并且以行政法和行政权之间的关系为核心。

2、行政法目的单一。控权论和管理论认为的行政法的目的都较为单一。控权论认为行政权的主要职能在于制约行政权,管理论认为行政法的目的在于保障国家行政管理活动的顺利进行。

(二)区别

从基本理念和历史背景来看,控权论和管理论几乎完全站在对立的立场上,二者的逻辑起点和结论都具有相反的性质。控权论基于西

方私人本位的价值判断,以个体理性为出发点,在普通法系法院拥有至高无上权威性的法治环境中,将社会意识中“小政府”的必要性延伸到行政法实践中,通过分权与制衡,一方面抑制政府对于社会生活的不必要干预,另一方面有效防止权力“自溢性”的腐败和滥用倾向。相比而言,管理论源于无产阶级专政的社会意识,法治理念较为淡薄,政府权力和行为的社会性得到广泛认同,“高尚人”而非“自私人”的基本人性假设被运用于国家治理领域,自然而然可以推导出“行政权力将引导社会主义建设”的“高效行政”、“权威行政”逻辑。基于以上两种理论背景的差异,可以进一步表现出如下差异:

1、对行政法基本内容的观点不同。控权论认为行政权力天然具有扩张的趋势,具体的权力行使方式不需要行政法加以规范,完全可以由行政机关自行裁量,而行政法主要通过规制行政程序、司法审查来监督行政权的行使。而管理论认为行政行为需要行政法的引导,才能够最大限度地发挥行政的作用,据此,行政法大致可以分为组织法和行为法。

2、对行政法基本目的观点不同。控权论主张行政法的基本目的在于保障私人的权利和自由,在国家行政机关行使行政权时,要对行政权予以一定程度的限制,来保障公民个人的利益。而与之对立的是,管理论认为行政法的主要目的在于保障国家和社会公共利益,在实现经济快速发展的过程中,把实现民主平等与自由放在第二位,一切以经济发展和国家富强为核心。

3、对行政法基本原则的观点不同。控权论以依法行政作为最基本的行政法原则,“法无规定即为禁止”,推崇消极行政,必要行政。而管理论以各种管理原则为基本原则,主张以法律拥护政策,最大化地利用法律支持社会发展,并且以坚持共产党的领导、坚持社会主义、坚持民主集中制、社会主义计划经济等作为最重要的原则。

4、规制方式不同。控权论通过规制行政程序和司法审查来限制行政权,限缩了行政权对公共事业发展、公共利益保障、经济宏观调控的贡献。而管理论认为由于行政法律关系主要是命令—服从关系,决定了行政法主要是强制和命令性的手段。以命令对服从关系为主导,在行政法中设立大量强制性、命令性条款,不符合现代民主、法治发展的趋势。

5、形成理论基础不同。中央集权的政治体制、计划的经济模式、匮乏的自由思想构成了管理论的形成基础。而对于控权论来说,其政治、经济上的自由使得英美国家强调个人拥有不受限制的选择自由,主张行政法应当以保护公民权利为出发点,政府的过度管制只会构成对公民权利的威胁。

结论

控权论和管理论都有各自的价值判断,控权论认为行政法的价值在于制衡权力,而管理论则认为行政法以管理公民,保障社会秩序,实现公平正义为导向。二者以其价值判断为基础,形成了现代行政法理论的两个极端。控权论和管理论之间既有区别,也有联系。这使得两种理论之间的界限并不分明,且逐渐呈现出理论转型的趋势。二者在实践中相互借鉴,在个人主义与集体主义争锋的过程中逐步形成了社会化的行政法,在宏观调控上保障社会秩序稳定发展。

参考文献

- [1]王圭宇:《行政法上“控权论”的哲学审视》,载中国宪政网
- [2]【英】威廉·韦德:《行政法》,徐炳译,中国大百科全书出版社,1990年版
- [3]【美】施瓦茨著:《行政法》,徐炳译,群众出版社,1986年版

作者简介

陈琳,1990年10月5日,女,汉,湖北省武汉市,本科,研究方向:法学,经济学,国际关系学,新闻传播学。